



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 863

Arguente: Partido Socialista Brasileiro – PSB

Arguido: Assembleia Metropolitana da Região Metropolitana de Maceió

Relator: Ministro EDSON FACHIN

Saneamento básico. Conjunto de atos provenientes da Assembleia da Região Metropolitana de Maceió e do Estado de Alagoas, os quais determinam o repasse integral do valor de outorga relativa à concessão do serviço público de saneamento básico ao Estado de Alagoas. Suposta ofensa à autonomia municipal, ao princípio federativo, ao direito fundamental de promoção à saúde básica e à titularidade municipal dos serviços de saneamento básico. Liminar indeferida. Mérito. O novo marco regulatório de saneamento (Lei federal nº 14.026/2020) remeteu a governança interfederativa das regiões metropolitanas à observância dos princípios e diretrizes do Estatuto da Metrópole (Lei federal nº 13.089/2015). Este último diploma demanda, no seu artigo 7º, incisos II e III, que a governança dessas regiões contemple não apenas o compartilhamento de custos, como de meios de organização e de recursos. Essas condicionantes limitam a deliberação no âmbito das Assembleias Metropolitanas. No caso, ao concentrar apenas na disponibilidade do ente estadual o valor recebido pela outorga do serviço de saneamento à iniciativa privada, os atos impugnados violaram as diretrizes do Estatuto da Metrópole. Manifestação pela procedência do pedido, com determinação de transferência dos recursos ao FUNDERM, observadas, pelo colegiado gestor do fundo, todas as obrigações eventualmente pactuadas pelo Estado de Alagoas no contrato de concessão.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União vem, em atenção à decisão proferida pelo Ministro Relator em 1º de julho de 2021, manifestar-se quanto à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

I – DA ARGUIÇÃO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida liminar, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, tendo por objeto as Resoluções AM nº 05/2019 e nº 01/2020, da Assembleia Metropolitana da Região Metropolitana de Maceió; as Resoluções CD nº 04/2019 e nº 01/2020, provenientes do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Maceió; o Convênio de Cooperação firmado entre o Estado de Alagoas e a Região Metropolitana de Maceió, especificamente quanto aos itens 1.1, “i”, 6.1, “h” e 10.3; e o Contrato de Concessão firmado entre o Estado de Alagoas e a BRK Ambiental, especificamente quanto à Cláusula 8ª. O inteiro teor dos atos impugnados pode ser extraído dos documentos anexos à petição inicial.

De início, o partido arguente afirma que os atos impugnados seriam decorrentes dos comandos constantes da Lei Complementar nº 50/2019 do Estado de Alagoas, a qual teria promovido uma reestruturação do Sistema Gestor Metropolitano e “*concentrado o poder decisório nas mãos do Estado de Alagoas, aniquilando, por consequência, a autonomia dos Municípios integrantes da RMM*”. Após esclarecer que o objeto da presente arguição não abarca o referido diploma legal, aduz que os atos públicos atacados acarretariam, em síntese, uma “*heterodoxa autorização de repasse integral, ao Estado de Alagoas, em detrimento dos interesses locais, do valor da outorga pela concessão dos serviços públicos de água e esgoto de interesse do Município de Maceió*” (fls. 01/02 da petição inicial).

Com o propósito de contextualizar as suas afirmativas, o autor narra que a mencionada Lei Complementar estadual nº 50/2019 contemplaria um suposto exercício compartilhado das funções públicas de interesse comum pelos Municípios e pelo Estado de Alagoas, segundo critérios de parceria estabelecidos

pelo órgão deliberativo do Sistema Gestor Metropolitano. No entanto, a despeito de fazer alusão ao exercício compartilhado de funções, alicerçado no federalismo de cooperação, a referida lei teria alterado os critérios de composição e participação na Assembleia Metropolitana, de modo a favorecer a supremacia estadual no processo deliberativo e, por conseguinte, subjugar os interesses municipais e frustrar a ideia de cooperação entre os entes.

Nesse aspecto, o peticionário registra que o Município de Maceió, cuja população representaria 76,11% de toda a Região Metropolitana de Maceió – RMM, possuiria “*apenas 13% dos votos na Assembleia Metropolitana e 15% dos votos no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano... tudo isso contra 60% dos votos das autoridades estaduais*”. Os percentuais apontados, na visão do autor, desconstruiriam a ideia de integração de municípios na forma de uma região metropolitana e revelariam a prevalência de interesses do Poder Executivo estadual sobre os interesses municipais, de modo a vulnerar os princípios constitucionais que asseguram a autonomia dos municípios, previstos nos artigos 18 e 34, inciso VII, alínea “c”, da Constituição da República¹ (fl. 09 da petição inicial).

Ao tratar especificamente dos atos impugnados na presente arguição, destaca que a Resolução AM nº 05/2019 contemplaria a previsão de que o valor da outorga decorrente da concessão do serviço público de saneamento básico na Região Metropolitana de Maceió seria pago integralmente ao Estado de Alagoas, “*muito embora essa questão não tenha sido sequer objeto de deliberação na*

¹ “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

“Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

(...)

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

(...)

c) autonomia municipal;”

reunião da Assembleia” (fl. 12 da petição inicial).

Referido ato corroboraria, na visão do autor, renúncia em favor do Estado da integralidade de valores que os municípios fariam jus, a título de outorga, por ocasião da concessão dos serviços mencionados, na medida em que não há *“qualquer previsão de repartição do valor com os municípios”* (fl. 32 da petição inicial).

Nessa mesma diretriz estariam enquadrados a Resolução CD nº 04, de 11/12/2019, cujo teor também abrigaria a destinação do valor pago a título de outorga pela concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário ao Estado de Alagoas, e o Convênio de Cooperação firmado entre a Região Metropolitana de Maceió e o Estado de Alagoas, o qual contemplaria o repasse integral desse valor ao referido ente federativo.

O requerente pontua que, após lançado o respectivo edital de concorrência pública e realizado o certame com a vitória da empresa BRK Ambiental (Concorrência Pública nº 09/2020), teriam ocorrido reuniões da Assembleia Metropolitana e do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, as quais teriam culminado na alteração das regras aplicáveis à outorga a ser paga pela concessionária, de modo a atribuir com exclusividade ao Governo do Estado de Alagoas a gestão do respectivo valor, em conformidade com a programação orçamentária do Estado.

De acordo com o autor, essa nova proposta estaria consolidada na Resolução CD nº 01/2020 e no superveniente contrato de concessão dos serviços de água e esgoto da RMM firmado entre o Estado de Alagoas e a empresa BRK Ambiental, em 18/12/2020, no valor aproximado de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais). Nesse contexto, conclui o requerente que os atos impugnados viabilizariam o repasse do valor da outorga, na sua integralidade, ao Estado de Alagoas, *“que poderá dele utilizar para qualquer fim e efeito, inclusive em*

destinação completamente alheia aos 13 municípios que são os reais titulares do serviço público que está sendo concedido” (fls. 31/32 da petição inicial).

Por essas razões, aduz que também restariam violados o princípio federativo previsto no artigo 1º, *caput*, da Constituição Federal²; o direito fundamental de promoção à saúde básica, de responsabilidade dos entes municipais nos termos do artigo 30, inciso VII, da Carta da República³; e a titularidade municipal dos serviços de saneamento básico, contemplada pelo artigo 23, inciso IX, c/c o artigo 30, inciso V, do texto constitucional⁴.

Com esteio nesses argumentos, o autor formula os seguintes pedidos de natureza cautelar:

a) seja deferido o pedido de medida liminar, nos termos do art. 5º da Lei nº 9.882/99, para suspender, imediatamente, os efeitos da Resolução AM nº 05, de 11/12/2019; da Resolução AM nº 01, de 06/11/2020; da Resolução CD nº 04, de 11/12/2019; da Resolução CD nº 01, de 06/11/2020; do Convênio de Cooperação, em seus itens 1.1, “i”, 6.1, “h” e 10.3; e do Contrato de Concessão firmado entre o Estado de Alagoas e a BRK Ambiental (Cláusula 8ª), e, ainda, para determinar que:

a.1) a BRK Ambiental seja compelida a depositar em conta judicial, aberta especificamente para este fim, o importe residual equivalente a 70% ao valor do lance vencedor da Concorrência Pública nº 09/2020, com previsão de pagamento pela empresa vencedora no dia 01/07/2021;

² “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

³ “Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;”

⁴ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;”

“Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;”

a.1.2) caso, no momento do deferimento da medida liminar, os valores referentes a 70% do lance vencedor já tenham sido depositados em favor do Governo do Estado de Alagoas, então pede-se que a providência acautelatória seja no sentido do imediato bloqueio do numerário, até final julgamento da presente ação.

a.2) que o Estado de Alagoas seja compelido a transferir, para a mesma conta judicial, o valor já recebido no ato de assinatura do contrato, de aproximados R\$ 600.000.000,00 (seiscentos milhões de reais), referente aos 30% do valor da outorga pago pela BRK Ambiental, ou, subsidiariamente, seja o Estado de Alagoas proibido de utilizar os referidos recursos, até final julgamento da presente ação.

No mérito, requer “*seja declarada a inconstitucionalidade do repasse integral, ao Estado de Alagoas, do valor integral da outorga, conforme previsto na Resolução AM nº 05, de 11/12/2019; na Resolução AM nº 01, de 06/11/2020; na Resolução CD nº 04, de 11/12/2019; na Resolução CD nº 01, de 06/11/2020; no Convênio de Cooperação, itens 1.1, “i”, 6.1, “h” e 10.3; e no Contrato de Concessão firmado entre o Estado de Alagoas e a BRK Ambiental, Cláusula 8ª.*” (fl. 39 da petição inicial).

O presente feito foi distribuído ao Ministro EDSON FACHIN, que indeferiu a medida cautelar pleiteada e acionou o disposto nos artigos 6º e 8º da Lei nº 9.868/1999, solicitando informações às autoridades requeridas, bem como manifestação ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, no prazo de quinze dias.

O requerente interpôs agravo regimental com o propósito de obter a reconsideração da decisão monocrática denegatória da medida cautelar. Em sua peça recursal, o autor reiterou a alegada inconstitucionalidade do pagamento integral dos valores de outorga aos cofres do Estado de Alagoas e a necessidade de preservação da autonomia administrativa e financeira dos municípios (documento eletrônico nº 30).

Na sequência, o Município de Maceió requereu o ingresso no feito

na condição de *amicus curiae* (documento eletrônico nº 32).

Em atendimento à solicitação de informações, o Governador do Estado de Alagoas defendeu a constitucionalidade dos atos atacados, destacando, em primeiro plano, a validade da instituição da Região Metropolitana de Maceió e a sua compatibilidade com o perfil de federalismo previsto na Carta da República (documento eletrônico nº 41).

Nesse aspecto, invocou a decisão proferida por essa Suprema Corte por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842, conferindo destaque ao entendimento no sentido de ser constitucional a transferência da titularidade dos serviços e funções de interesse comum às Regiões Metropolitanas, por intermédio de lei complementar estadual.

Ao tratar especificamente da Lei Complementar estadual nº 50/2019, o requerido aduziu que a principal inovação do mencionado diploma legal teria sido a instituição do Sistema Gestor Metropolitano, através do qual se efetivaria a cooperação interfederativa para a execução de funções públicas de interesse comum. Sobre esse ponto, esclareceu que o desenho normativo empreendido na referida lei privilegiaria a participação de vários entes públicos na gestão da Região Metropolitana de Maceió e, por essa razão, afirmou que seria descabida a alegada concentração de poderes pelo Estado de Alagoas.

O requerido frisou que, uma vez instituída uma região metropolitana, o serviço público de saneamento básico possuiria titularidade distinta, acarretando uma sobreposição de interesses comuns aos interesses locais. Sobre esse aspecto, conferiu ênfase ao novo marco legal de saneamento básico, consolidado através da Lei nº 14.026/2020, que estabeleceria a prestação de tais serviços de forma associada, com a expressa participação do ente estadual.

Esclareceu, ademais, que os municípios integrantes da Região

Metropolitana de Maceió, ao longo de vários anos, não teriam conseguido manter um serviço adequado de saneamento básico, a denotar a necessidade de gestão de tais serviços por intermédio da referida região metropolitana e não diretamente pelos municípios, de forma isolada. Registrou que 8 (oito) dos 13 (treze) municípios que integram a RMM teriam “*média inferior à média nacional quanto ao atendimento de água e, quanto à coleta de esgoto, somente 4 municípios realizam tal serviço e, ainda, com índices bem inferiores à média nacional*” (fl. 34 das informações do requerido).

Em arremate, assinalou que os atos impugnados não ofenderiam as disposições constitucionais invocadas como parâmetro de controle, pois decorreriam de órgãos de gestão da RMM dos quais fazem parte os representantes de todos os municípios envolvidos. De acordo com o requerido, referidos órgãos “*decidiram que o valor da outorga obtido no procedimento licitatório prévio à concessão seria gerenciado pelo Estado de Alagoas, igualmente titular do serviço público de saneamento básico, vinculando sua utilização a investimentos públicos*” (fl. 38 das informações do requerido).

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – MÉRITO

Conforme narrado, o arguente sustenta, em síntese, que os atos impugnados viabilizariam o repasse integral do valor de outorga ao Estado de Alagoas. Afirma que os referidos atos confeririam predominância dos interesses estaduais na Assembleia Metropolitana em detrimento dos “*13 municípios que são os reais titulares do serviço público que está sendo concedido*”, o que traduziria afronta à autonomia municipal, ao princípio federativo, ao direito fundamental de promoção à saúde básica e à titularidade municipal dos serviços de saneamento básico (fls. 31/32 da petição inicial).

A argumentação do autor é parcialmente procedente, mas não atinge a matriz de governança metropolitana instituída pela Lei Complementar Estadual nº 50/2019, nem os atos que aprovaram o Regimento Interno da Assembleia Metropolitana (Resolução nº 1, de 4 de novembro de 2019). De modo geral, a regionalização dos serviços de saneamento no perímetro de Maceió/AL e imediações foi estabelecida de modo legítimo, que não ofende a autonomia municipal de nenhum de seus integrantes.

O tópico em que se verifica inconstitucionalidade é bem pontual, e decorre da violação, pelos atos impugnados, ao desenho normativo de governança interfederativa constante do Estatuto da Metrópole, conforme se demonstrará a seguir.

A propósito, vale observar que a titularidade municipal dos serviços de saneamento básico, inclusive sob a determinante social da saúde básica, deve ser interpretada à luz da combinação de alguns preceitos constitucionais. Isso porque que a Constituição Federal de 1988 não se alinhou, de forma estanque, a uma concepção unidimensional de Estado, a impor a manutenção da prestação de serviços públicos de forma direta.

Ressalte-se, também, que a atribuição para a promoção de programas de saneamento básico não está dentre aquelas competências locais reservadas aos Municípios, mas inserida no elenco das competências comuns (artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal⁵), o que também dialoga com o disposto no artigo 200, inciso IV, da Carta de 1988⁶. Além disso, a Lei Maior atribui privativamente

⁵ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;”

⁶ “Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

(...)

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;”

à União tanto o papel de estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive saneamento básico (artigo 21, inciso XX⁷), quanto o de instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos (artigo 21, inciso XIX⁸).

O artigo 175 da Carta Republicana, por sua vez, incumbiu ao Poder Público, “(...) **na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos**” (grifou-se). Nota-se, portanto, que há uma moldura constitucional para a disciplina legal da prestação do serviço público de saneamento que permite, inclusive, a participação do setor privado.

Nessa medida, a opção pela regionalização do serviço de saneamento básico representa escolha legítima, situando-se na margem de conformação do Poder Legislativo. Trata-se, além disso, de escolha que concretiza uma série de princípios constitucionais, cujo fim último é a preservação da própria dignidade humana.

Nessa vertente de entendimento, vale ressaltar o que afirmou o Ministro LUIZ FUX, ao indeferir a medida cautelar postulada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6492⁹, ajuizada contra disposições da Lei nº 14.026/2020, que atualiza o marco legal do setor de saneamento. Confira-se:

Ora, já não é de hoje que os diversos setores concedidos são prestados pela iniciativa privada, cabendo ao Estado ditar os moldes da prestação via regulação, com a chancela do Supremo. Além de

⁷ “Art. 21. Compete à União:

(...)

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;”

⁸ “Art. 21. Compete à União:

(...)

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;”

⁹ Decisão monocrática proferida em 03 de agosto de 2020.

Consulta em <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343910113&ext=.pdf>> Acesso em 10/08/2021.

expressa previsão constitucional de outorga de serviços públicos essenciais, a Ordem Econômica tem por base os princípios da livre iniciativa e a livre concorrência, sobretudo quando em benefício de uma prestação mais adequada de um serviço público que demanda investimentos vultosos, de longo prazo e de baixo retorno político. **A ampliação da participação do setor privado no serviço de saneamento e resíduos sólidos figura dentre as principais propostas de especialistas, ao lado do fortalecimento dos entes reguladores e do desenvolvimento institucional dos prestadores públicos.** É o que decorre da identificação de alguns dos desafios enfrentados pelo saneamento básico, como “a necessidade de atrair mais recursos para o setor, de dar mais celeridade e de distribuir melhor os investimentos; o fato de as empresas privadas não terem seu acesso a recursos restrito pelos normativos aplicáveis ao setor público e não estarem sujeitas ao processo licitatório, fatores que contribuem para sua eficiência”; e de que “boa parte dos prestadores públicos enfrenta problemas relativos à capacidade técnica e de gestão” (CAPANEMA, Luciana; PIMENTEL, Letícia B. “Saneamento e resíduos sólidos”. In: FERRARI, Marcos Adolfo R. (Org.) O BNDES e as agendas setoriais: contribuições para a transição de governo. Rio de Janeiro: BNDES, 2018. p. 31-43).

Imperioso consignar que a citada Lei federal nº 14.026/2020 incentiva a prestação regionalizada dos serviços de saneamento, prevendo instrumentos que possibilitam o exercício compartilhado da titularidade pelos entes federativos, como se vê da redação conferida pelo referido diploma aos artigos 3º, inciso II, e 8º, § 1º, da Lei nº 11.445/2007, segundo os quais:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...)

II - gestão associada: associação voluntária entre entes federativos, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal;

(...)

Art. 8º. (...)

(...)

§ 1º O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, observadas as seguintes disposições:

I - fica admitida a formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico, exclusivamente composto de Municípios, que poderão prestar o serviço aos seus consorciados diretamente, pela instituição de autarquia intermunicipal;

II - os consórcios intermunicipais de saneamento básico terão como

objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, vedada a formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório.

Esses são apenas exemplos das diversas menções que o novo marco regulatório do saneamento – a Lei nº 14.026/2020 – faz à necessidade de fortalecimento das estruturas de governança interfederativa, para assegurar a universalização e a prestação adequada dos serviços públicos de saneamento básico, especialmente nas regiões mais pobres.

É imperioso compreender, portanto, que o interesse comum não é necessariamente o interesse de cada Município, mas aquele que decorre da necessidade regional de desenvolvimento. Nessa vertente colhem-se os seguintes trechos da ementa proferida por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842, em destaque:

Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. (...) 3. Autonomia municipal e integração metropolitana. A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. **O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano.** O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções

públicas, bem como serviços supramunicipais. 4. Aglomerações urbanas e saneamento básico. **O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico.** A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal. 5. (...) 6. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Em razão da necessidade de continuidade da prestação da função de saneamento básico, há excepcional interesse social para vigência excepcional das leis impugnadas, nos termos do art. 27 da Lei n. 9868/1998, pelo prazo de 24 meses, a contar da data de conclusão do julgamento, lapso temporal razoável dentro do qual o legislador estadual deverá reapreciar o tema, constituindo modelo de prestação de saneamento básico nas áreas de integração metropolitana, dirigido por órgão colegiado com participação dos municípios pertinentes e do próprio Estado do Rio de Janeiro, sem que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer ente.

(ADI nº 1842, Relator: Ministro LUIZ FUX, Relator para o Acórdão: Ministro GILMAR MENDES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 06/03/2013, Publicação em 16/09/2013; grifou-se).

Além de trazer as disposições antes referidas, que sinalizam um legítimo fomento normativo à integração metropolitana, o novo marco regulatório do saneamento também exigiu que a gestão nessas coletividades fosse executada de modo federativamente equilibrado, ao dispor que “*A estrutura de governança*

para as unidades regionais de saneamento básico seguirá o disposto na Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole)” (nova redação do artigo 8, § 3º, da Lei nº 11.445/2007).

O referido estatuto, por sua vez, relaciona diversos princípios e diretrizes que são de observância compulsória na governança interfederativa das regiões metropolitanas, dentre os quais os seguintes:

Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:

(...)

II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;

III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;

IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;

Há, nesse conjunto de paradigmas, uma mensagem normativa essencial, de compartilhamento, que transcende a responsabilidade pela execução dos serviços. Além dos custos, o Estatuto da Metrópole demanda que também os meios de organização sejam compartilhados, incluindo-se, dentre esses meios, os recursos financeiros, que devem ser operados em um sistema integrado.

No caso do arranjo normativo da Região Metropolitana de Maceió/AL, o compartilhamento de recursos há de ser efetuado por meio de um fundo específico – o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Maceió – FUNDERM (artigo 5º, inciso IV, da LCE nº 50/2019¹⁰) – que, segundo

¹⁰ “Art. 5º O Sistema Gestor Metropolitano é composto por:

(...)

IV – Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Maceió – FUNDERM.

(...)

Art. 12. São competências da Assembleia Metropolitana:

(...)

III – fixar diretrizes e prioridades para a utilização dos recursos do FUNDERM.

(...)

o artigo 18 do mesmo diploma, proverá recursos para o planejamento integrado e execução das funções públicas de interesse comum da RMM.

Pois bem. Ainda que se saiba que o financiamento da região metropolitana em questão é também integrado por outros recursos, é completamente plausível considerar que, diante da decisão da concessão do serviço à iniciativa privada, a principal fonte de verbas arrecadada – o valor da outorga – seja imputado ao FUNDERM, vez que esta é a forma pela qual a LCE nº 50/2019 dá cumprimento aos princípios do artigo 7º, incisos II e III do Estatuto da Metrópole.

No particular, a peti o inicial está embasada no entendimento de que os atos do poder público impugnados não concretizariam o interesse comum ou uma estrutura efetivamente compartilhada, na medida em que confeririam predominância dos interesses estaduais na Assembleia Metropolitana em detrimento da autonomia dos municípios para tratar da matéria.

Considerando o que se vem de expor acima, a propósito das regras gerais de governança interfederativa cobradas pela legisla o federal, infere-se que as alega es são procedentes, pois houve descolamento do desenho alocativo que está previsto, em abstrato, no Estatuto da Metrópole.

Cumpre enfatizar que não há problema algum com o arcabouço normativo que estrutura a governança da Assembleia Metropolitana de Maceió e o seu Conselho de Desenvolvimento.

O que não se conforma com a Constitui o, por viola o   autonomia

Art. 16. O Conselho de Desenvolvimento Metropolitano terá as seguintes fun es:

(...)

IV – aprovar o cronograma de desembolso dos recursos do FUNDERM, bem como sua presta o de contas;

(...)

Art. 18. O Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Maceió – FUNDERM, fundo orçamentário especial, será instituído em legisla o específica e prover  recursos para o planejamento integrado e execu o das fun es públicas de interesse comum da RMM?.

municipal e também com a base normativa das regiões metropolitanas (artigo 25, § 3º), é o fato de decisões pontuais da Assembleia Metropolitana terem destinado a integralidade do valor recebido da iniciativa privada, a título da outorga do serviço, à disponibilidade imediata do Estado de Alagoas.

Ainda que a Resolução AM nº 5/2019 e a Resolução AM nº 1/2020 tenham vinculado a utilização desses valores para investimentos em saneamento básico, é manifesto que a custódia desses recursos por apenas um dos entes federativos da Região Metropolitana afronta as diretrizes de compartilhamento de meios e de recursos em benefício da região como um todo.

Todos os entes integrantes da Assembleia Metropolitana de Maceió/AL devem ter algum poder de deliberação sobre as prioridades na aplicação dos recursos em proveito da melhora dos serviços regionais de saneamento. Essa parece ser, inclusive, uma consequência do próprio artigo 12, inciso III, da LCE nº 50/2019.

Ao permitir uma destinação unilateral, não compartilhada, do produto da transferência de direitos de exploração do serviço de saneamento local, os atos aqui impugnados não traduziram escolha legítima da Assembleia Metropolitana, mas uma decisão atentatória às regras gerais constantes do Estatuto da Metrópole. É nesse sentido que resta aviltada a autonomia dos municípios envolvidos.

Diante das considerações expostas, verifica-se a concretização de ofensa aos preceitos constitucionais invocados como parâmetro de controle.

IV – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência da arguição, com a consequente determinação de que o valor referente à outorga seja transferido ao orçamento do FUNDERM, garantindo-se,

assim, o compartilhamento efetivo de meios e recursos no âmbito da Região Metropolitana de Maceió/AL, observadas, pelo colegiado gestor do fundo, todas as obrigações eventualmente pactuadas pelo Estado de Alagoas no contrato de concessão, incluindo-se eventuais direitos a indenizações por ativos da antiga operadora do serviço.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer no presente momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, de agosto de 2021.

BRUNO BIANCO LEAL
Advogado-Geral da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE
Secretária-Geral de Contencioso